

Comentarios de Telefónica Movistar a la Consulta pública respecto a la "Revisión de los lineamientos para desarrollar Modelos de Costos"

5 mensajes

Miguel Calderon Lelo de Larrea <mcalderon@telefonica.com>

26 de no

Para: "modelo.costos@ift.org.mx" <modelo.costos@ift.org.mx>

Cc: Jorge Arreola Cavazos <jorge.arreola@telefonica.com>, Yamil Habib Ortiz <yamil.habib@telefonica.com>, Miguel Calderon Lelo de Larrea <mcalderon@telefonica.com>

Mtro. Luis Felipe Lucatero Govea

Titular de la Unidad de Política Regulatoria

Instituto Federal de Telecomunicaciones

MIGUEL JORGE LUIS CALDERON LELO DE LARREA, Apoderado de la empresa PEGASO PCS, S.A. DE C.V. ("TELEFÓNICA MÉXICO"), titular de una concesión de red pública de telecom con fecha 23 de junio de 1998 y de concesiones de bandas de frecuencias inicialmente otorgadas a Pegaso Comunicaciones y Sistemas, S.A. de C.V. para proveer, entre otros, el servicio de telefonía móvil a como de las Prórrogas y Modificaciones de Concesión para instalar, operar y explotar redes públicas de telecomunicaciones y de Prórrogas y Modificaciones de Concesión para usar, aprovechar y explotar b del espectro radioeléctrico para usos determinados, inicialmente otorgadas a Baja Celular Mexicana, S.A. de C.V., Movitel del Noroeste, S.A. de C.V., Telefonía Celular del Norte, S.A. de C.V. y Celular de C.V., para proveer el servicio de acceso inalámbrico en las Regiones 1, 2, 3 y 4, respectivamente, todas ellas de fecha 28 de mayo de 2010, personalidad que tengo acreditada ante ese INSTITUTO FEDER TELECOMUNICACIONES, de manera respetuosa expongo lo siguiente:

Me refiero a la consulta pública emitida por el INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES (IFT) denominada CONSULTA PÚBLICA RESPECTO A LA "REVISIÓN DE LOS MODI que se encuentra publicada en la página "web" del IFT. En la descripción y especificaciones de la dicha consulta pública se estableció un plazo para recibir comentarios, propuestas y opiniones a la misma q noviembre de 2014.

A eso respecto, en atención de que se trata de un tema de gran relevancia para el sector de las telecomunicaciones en México, a través de este escrito mi representada hace PRESENTACIÓN FORMAL, de respetuosa, de su "Respuesta a Consulta Pública sobre la REVISIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR MODELOS DE COSTOS".

Lo anterior con la finalidad de que el IFT tenga en consideración e incluya en la versión final del documento de "REVISIÓN DE LOS MODELOS DE COSTOS" las propuestas de mi representada para d que el texto final de los modelos de costos se conviertan en un ordenamiento que fomente un entorno de mayor competencia efectiva en las telecomunicaciones de México, al referirse a un tema tan importan interconexión.

Por lo antes expuesto, a ese INSTITUTO FEDERAL DE TELECOMUNICACIONES de la manera más atenta y respetuosa solicito se sirva:

PRIMERO. Tenerme por presentado con la personalidad que tengo acreditada ante esa SCT para representar a PEGASO PCS, S.A. DE C.V.

SEGUNDO. Tener por recibidos, en tiempo y forma legales, los COMENTARIOS de TELEFÓNICA MÉXICO a la CONSULTA PÚBLICA RESPECTO A LA "REVISIÓN DE LOS MODELO

TERCERO. Incluir las propuestas de TELEFÓNICA MÉXICO en la versión definitiva del ordenamiento denominado "REVISIÓN DE LOS MODELOS DE COSTOS" para que resulten un docun contenido necesario para llevar al sector de las telecomunicaciones a un esquema de mayor competencia efectiva.

Atentamente

Descripción: Firma institucional

Este mensaje y sus adjuntos se dirigen exclusivamente a su destinatario, puede contener información privilegiada o confidencial y es para uso exclusivo de la persona o entidad de destino. Si no es usted, el destinatario indicado, queda notificado c divulgación y/o copia sin autorización puede estar prohibida en virtud de la legislación vigente. Si ha recibido este mensaje por error, le rogamos que nos lo comunique inmediatamente por esta misma vía y proceda a su destrucción.

The information contained in this transmission is protected and confidential information intended only for the use of the individual or entity named above. If the reader of this message is not the intended recipient, you are hereby notified that any dis copying of the communication is strictly prohibited. If you have received this transmission in error, do not read it. Please immediately reply to the sender that you have received this communication in error and then delete it.

Esta mensagem e seus anexos se dirigem exclusivamente ao seu destinatário, pode conter informação privilegiada ou confidencial e é para uso exclusivo de pessoas ou entidade de destino. Se não é vossa senhora o destinatário indicado, fica not utilização, divulgação e/ou cópia sem autorização pode estar proibida em virtude da legislação vigente. Se recebeu esta mensagem por erro, rogamos-lhe que nos o comunique imediatamente por esta mesma via e proceda a sua destruição.

2 archivos adjuntos

Escritura 172,258 PCS AGOA Anual 20 de junio de 2014 con sello del RPPC.PDF
4961K

Respuestas de Telefónica a la Consulta Pública de IFT sobre el Modelo de Costos Final.pdf
1160K

Respuesta a Consulta Pública sobre la REVISIÓN DE LOS LINEAMIENTOS PARA DESARROLLAR MODELOS DE COSTOS

I. Introducción

El Instituto Federal de Telecomunicaciones (en lo sucesivo ‘el IFT’) ha sometido a consulta pública una *revisión de los lineamientos para desarrollar modelos de costos* para determinar las tarifas de interconexión que deben cobrar los operadores móviles para las llamadas entrantes (en adelante “la Consulta”). Los nuevos lineamientos buscan revisar “*la pertinencia de continuar con el esquema en el cual las llamadas de telefonía móvil se cursan bajo la modalidad El que llama paga*” y “*sobre la pertinencia de adoptar una metodología de costos incrementales puros a fin de evitar subsidios cruzados y abatir restricciones innecesarias a la competencia asociadas con asimetrías entre operadores*”.

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son sugerencias en respuesta a la Consulta y, por tanto, en ningún caso podrán ser considerada como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la Consulta o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular) ni a la Resolución de 12 de abril de 2011 mediante la cual la Cofetel emitió los lineamientos para desarrollar los Modelos de Costos, ni el acuerdo de 30 de diciembre de 2013 mediante el cual ese Instituto aprueba las variables relevantes aplicables a los Modelos de Costos.

Telefónica México agradece esta oportunidad de aportar nuestros comentarios. Las mejores prácticas internacionales para la elaboración de este tipo de Modelo de Costos, contemplan la necesidad de un trabajo colaborativo entre las autoridades y la industria. Sin embargo, se advierte que el limitado tiempo que se concedió para el análisis y estudio de estos lineamientos no permitió realizar un análisis detallado del mismo. . Al respecto cabe destacar como parámetro de comparación que las consultas públicas que realiza COFEMER para la emisión de disposiciones de aplicación general conforme a la LFPA son de 20 días hábiles. Asimismo, cuando se analizaron exactamente estos mismos temas en el Reino Unido la autoridad regulatoria OFCOM sostuvo dos consultas públicas (en 2009 y 2010) que estuvieron abiertas a comentarios por 70 días naturales cada una, y todo ello a pesar de que el Consejo Europeo ya había emitido la Recomendación correspondiente tras más de dos años de análisis y consultas.

Asimismo, el Documento de Consulta Pública señala que “*el Acuerdo de Variables Relevantes ordenaba dar inicio a un proceso de revisión de la política regulatoria en materia de tarifas de interconexión. En particular se consideró evaluar la pertinencia de adoptar a partir del 1º de enero del 2015 una metodología de costos incrementales puros*”. Sin embargo, el citado Acuerdo publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2013, también ordenaba que el proceso de revisión de la política regulatoria en materia de tarifas de interconexión debió iniciar desde el primer trimestre de 2014, lo cual no sucedió hasta ahora.

Posteriormente, el 14 de julio de 2014 se promulgó la LFTyR que en su artículo Transitorio Vigésimo establece que:

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser considerada como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

“Para efectos de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 131 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, y hasta en tanto los concesionarios a que se refiere ese inciso no acuerden las tarifas de interconexión correspondientes o, en su caso, el Instituto no resuelva cualquier disputa respecto de dichas tarifas, seguirán en vigor las que actualmente aplican, salvo tratándose del agente económico al que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Ley en cita, al que le será aplicable el inciso a) del mismo artículo”

A su vez, el artículo 129 de la LFTyR estableció el procedimiento y las condiciones aplicables a la resolución de disputas en materia de interconexión; y en particular, el cuarto párrafo del citado artículo estableció lo siguiente:

*En el caso de concesionarios cuyas redes públicas de telecomunicaciones se encuentren interconectadas y con motivo de la terminación de la vigencia de sus convenios puedan acordar nuevas condiciones de interconexión y no exista acuerdo entre **las partes deberán presentar ante el Instituto su solicitud de resolución sobre el desacuerdo de interconexión, a más tardar el 15 de julio de cada año, a fin de que resuelva, conforme al procedimiento administrativo previsto en el presente artículo, las condiciones de interconexión no convenidas entre concesionarios, incluyendo las tarifas, antes del 15 de diciembre para que las nuevas condiciones de interconexión inicien su vigencia el 1 de enero del siguiente año***

Por este motivo, Telefónica México opina que el actual Documento de Consulta Pública debería considerarse el inicio formal del proceso de revisión de la política de tarifas de interconexión, pero de ninguna manera debe ser motivo para introducir de súbito un cambio tan radical y trascendente en el método para determinar las tarifas de interconexión aplicables a partir del 1º de enero de 2015, sin que se hayan cumplido el procedimiento ni las condiciones que señala el artículo 129 de la LFTyR.

En ese orden de ideas, es importante señalar que ese Instituto se encuentra jurídicamente imposibilitado para determinar nuevas para 2015, ya que su actuar se encuentra limitado por la propia Ley, en virtud de que la misma establece que para determinar las tarifas de interconexión aplicables al año siguiente, las partes deberán presentar ante el Instituto una solicitud de resolución sobre el desacuerdo antes del 15 de julio de cada año, lo que en la especie no sucedió.

Atendiendo al precepto citado, existe un requisito de procedencia temporal para la presentación de solicitudes de resolución ante el Instituto, las cuales deberán necesariamente presentarse a más tardar el día 15 de julio de cada año, para que las condiciones de interconexión puedan ser resueltas por el IFT a más tardar el 15 de diciembre y puedan entrar en vigor el 1º de enero del año inmediato siguiente.

Por lo anterior, resulta claro señalar que el Instituto se encuentra limitado y jurídicamente imposibilitado para emitir lineamientos para el modelo de costos aplicable al 2015, ya que no podrá aplicarlos para determinar tarifas de interconexión para dicho periodo.

Cabe mencionar que resulta de explorado derecho, que el principio de legalidad que rige a cualquier autoridad administrativa, limita el actuar y desempeño de sus funciones, facultades y atribuciones a las que

específicamente le sean conferidas por la ley, no pudiendo excederse en su actuar, es decir, la autoridad o IFT solamente puede hacer lo que estrictamente le permite la ley.

Telefónica quisiera refrendar lo que ha manifestado en las consultas públicas que se realizaron tanto en el 2010 como en el 2011. Dichos comentarios incluyen, entre otros, los siguientes principios:

- Consideramos que la utilización de los modelos de costos que ha utilizado el IFT y previamente la Cofotel, no es acorde con la realidad del mercado mexicano y no conlleva a la determinación de un nivel de tarifas de interconexión que permita cumplir con objetivo de promover un desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en el país. Por una parte, es muy importante que las tarifas no sean artificialmente altas para favorecer una interconexión más eficiente y facilitar el desarrollo de la competencia en favor de los consumidores. Por otra, se requiere asegurar que el nivel de las tarifas sea suficiente para recuperar los costos relevantes en los que incurre un concesionario que opera en condiciones de eficiencia en la provisión del servicio, para permitir su viabilidad económica.
- Algunos de los supuestos básicos que se han utilizado hasta ahora en el Modelo para definir al operador representativo son notoriamente incongruentes con la realidad del mercado nacional y conducen de manera inequívoca a que solo el operador de mayor tamaño en el mercado pueda recuperar sus costos por la terminación de llamadas, mientras que el resto de sus competidores no alcanzarían a cubrir sus costos, aun en el caso de que operen eficientemente.
- La regulación de tarifas con orientación a costos, en general, es problemática, e implica una distorsión de los mecanismos de mercado. Dicho esto, los modelos de arriba hacia abajo ('top down', o 'TD') se basan en datos contables de la compañía regulada y pueden incorporar ajustes para eliminar costos que no deben soportar los clientes mayoristas ('wholesale')¹ y para valorizar los activos productivos como nuevos ('current costs'). Esos modelos TD utilizan la información real y evitan el uso de hipótesis discutibles que pueden conducir a resultados muy diferentes a la realidad y a aumentar la incertidumbre y los riesgos regulatorios. Los modelos BU son necesarios en los casos en los que no hay información adecuada sobre la estructura de costos del operador para poder hacer un modelo TD. Cuando hay información, se puede hacer uso de ambos enfoques, de modo que los resultados de un modelo "Bottoms Up" (BU) se reconcilian con los resultados de un modelo TD. No es conveniente utilizar un modelo BU en aislamiento, sin comprobar, medir y contrastar sus resultados con la realidad del operador regulado.

Sobre el proceso mismo de consulta pública instrumentado por el IFT quisiéramos resaltar los siguientes puntos:

- La implementación exitosa de un modelo LRIC ascendente depende de una amplia discusión entre empresas de la industria y el ente regulador, con el fin de minimizar los posibles problemas en la formulación del modelo que afectan al sector en su conjunto.

¹ Ejemplos de costos que no deben soportar los clientes mayoristas serían: gastos de reestructuración, inversiones en tecnologías anticuadas, o inversiones y gastos que no inciden en la prestación del servicio mayorista.

- Se entiende que el modelo ya aplicado en los países de la Unión Europea es generalmente un ejemplo eficaz y exitoso, que lo convierte en un referente para el mercado mexicano. Pero en cuanto al proceso de desarrollo del modelo, se ha observado una mayor interacción entre la industria y las agencias reguladoras, como ocurrió en el caso de los países bajos y Portugal – modelos desplegados por Analysys Mason que también participó del proceso en México con la extinta COFETEL en 2012.
- El modelo que contiene el acercamiento conceptual al modelo LRIC ascendente en los Países Bajos se presentó a las empresas del sector en un Kick-off y luego fue llevado a la consulta pública. Después del proceso de consulta pública con las contribuciones de la industria, se realizó un taller que presentó el borrador del modelo construido con la información proporcionada por las empresas del sector y lanzó una nueva consulta pública para la validación del modelo. Al final del proyecto, las empresas en el sector junto con el organismo regulador se reunieron en un taller final para la presentación final y los resultados del modelo.
- En el caso de Portugal, fue planeado en el momento del lanzamiento de la consulta pública del documento que contiene la definición metodológica para el desarrollo e implementación de una gestión de costos terminación móvil modelo, una discusión en formato de taller.
- Es importante señalar que no se pretende invalidar la consulta pública, pero se necesita una mayor interacción de las empresas del sector con la Agencia para una discusión sobre las mejores prácticas para ser utilizado en la construcción del modelo de costes LRIC ascendente. Agradecemos la prórroga de tres días que el IFT dio para recibir respuestas a esta consulta pero claramente para un tema tan trascendental para la industria el tiempo dado es totalmente insuficiente.

II. Supuestos de la Consulta

La Consulta recomienda el establecimiento de costos incrementales puros en base a una serie de conclusiones que vale la pena comentar:

- Las tarifas de interconexión actuales basadas en CITPLP representan *“subsidios cruzados y...restricciones innecesarias a la competencia asociadas con asimetrías entre operadores”*

Rechazamos categóricamente que las tarifas de interconexión actuales o el esquema “El Que Llama Paga” representa subsidios cruzados y presentan restricciones innecesarias a la competencia asociadas con asimetrías entre operadores.

Más aún, podemos afirmar que el esquema “El Que Llama Paga” es la medida más importante en materia de servicios de telecomunicaciones que ha tomado el Gobierno Mexicano desde 1998. Dicha política permitió que, en el tiempo, el Estado abatiera importantes rezagos en materia de penetración de servicios. Para ello, resultó fundamental la consistencia en la política para determinar tarifas de interconexión desde 1996 hasta 2008.

Más adelante haremos una discusión detallada sobre este tema.

- *“Cuando un usuario se suscribe a una red, el operador dueño de dicha red tiene cierto poder sobre la terminación de llamadas a dicho suscriptor y, por lo tanto, en algunos entornos*

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

regulatorios (por ejemplo, bajo el esquema “el que llama paga”) las empresas pueden tener incentivos para imponer tarifas de interconexión (a su red) elevadas, esto es, tarifas por terminar llamadas originadas de cualquier usuario que se comunique con un miembro de su red. Cuando existen grandes asimetrías en tamaño entre los operadores, estos incentivos se refuerzan para la red con mayor participación.”

De acuerdo a la resolución DC-08-2007 resuelto por la extinta Comisión Federal de Competencia (CFC) el 21 de enero del 2010 declaró que Radiomóvil Dipsa, S.A. de C.V. (Telcel), y sólo Telcel tiene poder sustancial en el mercado de telefonía móvil a nivel nacional. Ninguno de los otros operadores en el mercado tiene poder sustancial en el mercado ya que, entre otros, ninguno puede fijar libremente sus tarifas de interconexión.

Lo anterior, toda vez que en dicha resolución la extinta CFC determinó que Telcel es el operador móvil con mayor participación de mercado, tanto en números de usuarios como en ventas, convirtiéndolo en la mayor fuente de llamadas de entrada del mercado móvil limitando así el poder de sus competidores.

Así mismo, la CFC consideró relevante el hecho de que Telcel y Telmex pertenezcan al mismo grupo económico por la posibilidad de acceso a fuentes de insumo; toda vez que “Telmex constituye un insumo fundamental para los demás concesionarios, que dependen de ella, particularmente los operadores móviles, para acceder al usuario final (enlaces de acceso), complementar su infraestructura en áreas donde no tienen presencia (enlaces de transporte) e interconectar su red a la de otros operadores (enlaces de interconexión).”

En este sentido, se determinó que de los cuatro oferentes del servicio móvil, Telcel es el líder en participación de mercado, manteniendo una participación cuatro veces mayor a la de su competidor más cercano en suscriptores y cinco veces mayor en ingresos. Dicha elevada concentración presenta riesgos a la competencia por su capacidad de fijar precios sin que sus competidores puedan contrarrestarlo.

En conclusión la CFC determinó que, “la alta participación de Telcel en el mercado relevante en términos de sus suscriptores e ingresos, los elevados niveles de ganancia sostenidos en los últimos años, su capacidad de obtener adiciones netas de suscriptores por encima de sus competidores como resultado de su elevado nivel de cobertura y amplia red de distribución en todo el territorio nacional, y la existencia de barreras a la entrada significativas para nuevos agentes económicos, convierten a Telcel en el único agente con poder sustancial en el mercado relevante.”

Como ya se mencionó anteriormente el esquema EQLLP no sólo ha sido una excelente política pública sino ha mejorado los niveles de competencia, inversión y penetración en nuestro país.

- ***“Existe una tendencia en Europa a determinar tarifas de interconexión con base en una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros, en cumplimiento a la recomendación del 2009, considerándose que esto propicia una recuperación más eficiente de los costos comunes y compartidos, toda vez que los operadores recuperarían dichos costos en el mercado minorista, en donde la existencia de mejores condiciones de competencia reduce el problema de imposición de precios excesivos; asimismo se observa que en Colombia también se ha optado por esta metodología.”***

La realidad socio económica de México es radicalmente diferente a la de los países europeos, con grandes desigualdades en el poder adquisitivo de cada nivel socioeconómico, lo que se traduce en niveles de penetración muy bajos para los niveles D y E donde se encuentra la mitad de la población mexicana. El IFT presenta una tabla de los países europeos que han incorporado el modelo de LRIC puro, basta hacer un rápido comparativo para darse cuenta de las diferencias que existen con México.

PAISES CON LRIC PURO	PIB/CAPITA (USD)	INDICE GINI
AUSTRIA	\$ 44,851	0.276
BELGICA	\$ 45,210	0.266
DINAMARCA	\$ 61,160	0.281
ESPAÑA	\$ 29,180	0.35
FRANCIA	\$ 42,250	0.305
ITALIA	\$ 34,400	0.319
PORTUGAL	\$ 20,670	0.345
SUECIA	\$ 59,240	0.248
REINO UNIDO	\$ 39,140	0.328
PROMEDIO PAISES LRIC PURO	\$ 41,789	0.302
MEXICO	\$ 11,224	0.472

Como se puede observar en la tabla, el promedio de ingresos per capita en Europa es casi cuatro veces que el de México y se tiene fuertes desigualdades en la distribución de la riqueza entre su población, como se indica por el alto valor del coeficiente de Gini². Vale la pena recordar que dentro de la Reforma Constitucional se estableció que es deber del Estado el garantizar que los servicios de telecomunicaciones se presten entre otras en condiciones de calidad, pluralidad, cobertura universal, continuidad y sin injerencias arbitrarias.

Por lo anterior no es válido comparar la situación de los países europeos del día de hoy después de que instrumentaron una serie de cambios desde hace más de 10 años con la realidad mexicana del día de hoy donde la Reforma en Telecomunicaciones a penas se está instrumentando y en donde no se tienen ni los niveles de penetración de servicios ni los niveles de competencia que existen en Europa. En dado caso, el IFT debería de revisar que hizo Europa cuando la penetración del móvil no alcanzaba el 90% y cuando existía una fuerte concentración de mercados.

- ***“Una de las ventajas que se han señalado para la determinación de tarifas de interconexión con base en una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros es que se establecen condiciones más equitativas de competencia, al permitirle a los operadores, sobre todo los más***

² El coeficiente de o índice de Gini es una medida que se utiliza para medir la desigualdad en los ingresos, dentro de un país, es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y donde el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno). Se considera que un valor superior al 0.4 demuestra países con grandes desigualdades sociales.

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

pequeños, ofrecer tarifas competitivas off-net que le permitan competir con las tarifas on-net del operador de mayor tamaño.”

La Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (la “LFTyR”) ya resuelve esta inquietud del IFT en el artículo 208 que establece que:

“El agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o con poder sustancial en el mercado de terminación de llamadas y mensajes cortos, tendrá, entre otras obligaciones, las siguientes:

- i. No podrá establecer a sus usuarios cargas o condiciones comerciales distintas en calidad y precio, para los servicios que se originan y terminan en su red, que aquellas que aplique a los servicios que se originan o terminan en la red de otro concesionario;*
- ii. No podrá cobrar de manera diferenciada a sus usuarios del servicio móvil por las llamadas que reciban provenientes de su red o de la de otros concesionarios;*
- iii. Abstenerse de cobrar al resto de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones, tarifas mayores a las que ofrece dicho agente a cualquier usuario final, debiendo hacerse extensiva dicha tarifa al concesionario que la solicite;”*

Por lo que no se entiende por qué se quiera imponer una carga regulatoria adicional a los operadores que no son preponderantes

- “En el caso de las redes fijas, debido a que la tarifa de interconexión por terminación en redes móviles es un componente importante de la tarifa al usuario final, se dificulta a dichos operadores la posibilidad de ofrecer planes tarifarios más diversos, como por ejemplo, una cierta cantidad de minutos por una tarifa plana , ello especialmente ante la existencia de planes con tarifas on-net en una misma red móvil más baratas; lo que conlleva a que los usuarios de telefonía fija limiten el flujo de llamadas hacia las redes móviles.”***
- “Al mismo tiempo, al reducirse la asimetría entre las tarifas de interconexión por terminación en redes fijas y móviles, permitiría la proliferación de mejores planes tarifarios ofrecidos por los concesionarios de telefonía fija, incrementando de este modo la competencia.”***

Actualmente tanto operadores fijos como móviles ofrecen planes tarifarios con una cierta cantidad de minutos por una tarifa plana sin diferenciar la terminación de la llamada. Para no hacer referencia a los planes propios de Telefónica que hoy en día ya han trasladado cualquier beneficio en las tarifas de interconexión a sus usuarios, basta mencionar los planes que actualmente ofrecen Nextel o Izzi Telecom donde se cumple lo anteriormente descrito con las tarifas actuales de interconexión.

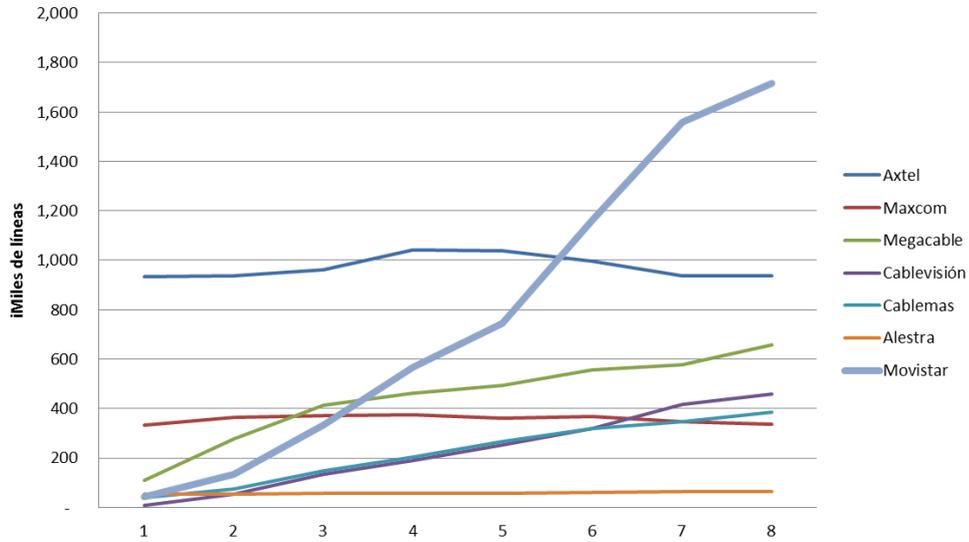
EL FINANCIERO		EMPRESAS
¿Qué incluye IZZI?		
▶ * Expandible con costo adicional ▶ ** Pesos al mes		
Paquete	Telefonía fija	Internet
Básico	Llamadas a celular y a números fijos ilimitadas en México, EU, Canadá, América Latina y Europa	De banda ancha con velocidad de 10 Megabits*
Video básico		
Video intermedio		
Video premium		
Paquete	Video	Precio**
Básico	Incluye VeoTV, servicio de streaming	\$ 400
Video básico	Veo TV más canales de TV de paga, el precio varía de acuerdo con el número de señales	\$ 550
Video intermedio		\$ 700
Video premium		\$ 900
FUENTE: TELEVISIA		

Pero en otra perspectiva, lo anterior nos podría llevar al absurdo de que el IFT buscará que los operadores móviles introdujeran cuotas fijas para sus clientes de bajos ingresos de prepago con el pretexto de que una tarifa alta plana es más "eficiente" que el costo evento. Lo anterior, en realidad se convierte en que los consumidores de bajos ingresos de prepago estarían pagando mucho más por un servicio que probablemente no necesiten.

Por último, vale la pena mencionar que es Telefónica el operador con mayor participación en telefonía fija después de Telmex (ver gráfica) y que las tarifas de interconexión nunca han sido un obstáculo para aumentar su penetración en el mercado de servicios fijos.

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

Líneas de Telefonía Fija

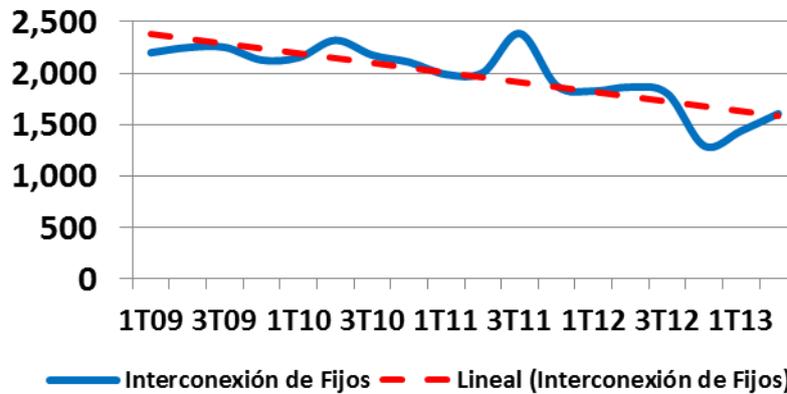


Fuente: Telefónica con datos de los reportes anuales de las empresas

- **“Tarifas de terminación móvil inferiores tienden a dar lugar a un mayor consumo de servicios móviles en términos de minutos de uso mensuales por suscripción”.**

Esta fue una hipótesis que Cofetel sostuvo en el 2011 al momento de reducir las tarifas de interconexión de manera dramática. De acuerdo a Cofetel, la elasticidad de llamadas compensaría la caída en tarifas. Desafortunadamente la realidad no confirmó dicha hipótesis. Antes del segundo trimestre del 2013 Telmex publicaba sus números de minutos de interconexión, de dicho análisis se puede ver que después de la caída de tarifas de interconexión el volumen de minutos de interconexión no sólo no subió sino que bajo en los siguientes trimestres.

Interconexión de Fijos Millones de Minutos



Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser considerada como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

III. Beneficios de “El Que Llama Paga”

La medida más importante en materia de servicios de telecomunicaciones que ha tomado el Gobierno Mexicano fue la adopción de la modalidad “El que Llama Paga” (EQLLP) en 1998. Dicha política permitió que, en el tiempo, el Estado abatiera importantes rezagos en materia de penetración de servicios. Para ello, resultó fundamental la consistencia en la política para determinar tarifas de interconexión desde 1996 hasta 2008.

Con la resolución P/271198/282, la Cofetel implementó la modalidad EQLLP como un sistema para que la penetración del servicio móvil fuera progresiva y constante a partir del establecimiento de un esquema tarifario que permitiera dar acceso al servicio de telefonía móvil a los usuarios con menores ingresos y menor capacidad de pago y que éstos se mantuvieran activos en el mismo, incluso sin originar tráfico. Esta política pública se dirigía a cubrir segmentos de mercado desatendidos que no eran rentables previo a su implementación.

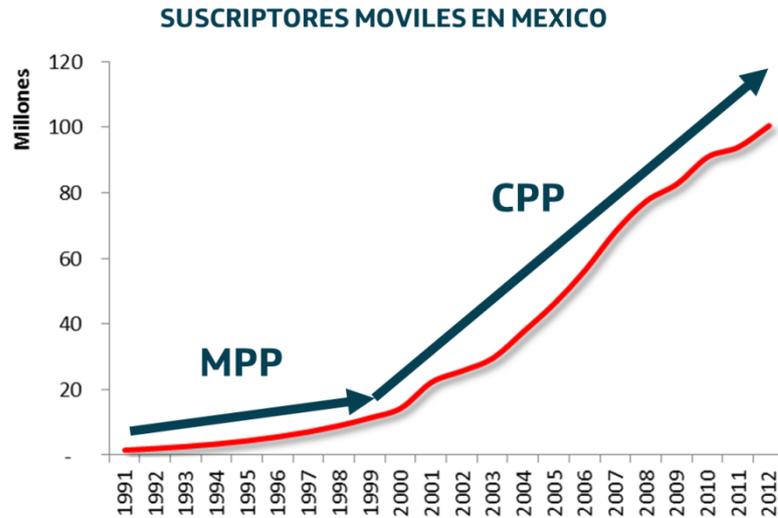
Vale la pena revisar el documento: *¿Cuáles son los avances más importantes en las telecomunicaciones en los últimos 20 años?* (<http://www.cft.gob.mx:8080/portal/wp-content/uploads/2012/08/PROFECO-MDS-2011-11-28.pdf>) que señala en su página 1 que: “*El crecimiento de la telefonía móvil, por ejemplo, se vio favorecida por la implementación de políticas públicas como El que Llama Paga Local y Nacional (EQLLP), y políticas comerciales relacionadas con el sistema de prepago, que en conjunto permitieron el acceso de telefonía móvil a segmentos sociales de bajo poder adquisitivo*”.

La gran mayoría de los países del mundo utilizan el sistema EQLLP para cubrir los servicios de terminación de llamadas que proporciona la red que recibe una llamada, de forma tal que el usuario receptor queda libre de cargos. Esta modalidad ha sido aplicable tanto para el tráfico fijo como el móvil.

En lo particular, para el caso de México, la UIT ha hecho énfasis en los beneficios que el esquema de EQLLP ha traído a México³ donde concluye que la introducción de EQLLP ha mejorado el escenario competitivo en México y ha generado un aumento de usuarios y de tráfico como se puede apreciar en la siguiente gráfica.

³ “Fixed-Mobile Interconnection, The Case of México” prepared by Arturo Briceño of Strategic Policy Research produced under the New Initiatives program of the Office of the Secretary General of the ITU,

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).



La introducción del esquema LRIC puro en México resultaría en la virtual eliminación del esquema EQLP y los beneficios que ha traído al país. De acuerdo a estudios que ha realizados Telefónica en los países latinoamericanos donde opera “en América Latina la comunicación se organiza en torno al teléfono móvil, al presentarse éste como alternativa a servicios que nunca han alcanzado a masificarse en la región. Para la gran mayoría de los latinoamericanos el móvil representa la primera oportunidad efectiva de conectarse de forma permanente con el resto de los agentes económicos y sociales. Sin embargo, nuestros resultados revelan también que dicha conectividad se encuentra delimitada por las restricciones que impone el contexto socioeconómico de apropiación. a estas restricciones los usuarios responden con estrategias creativas ... este concepto identifica un modo de apropiación del móvil como dispositivo de comunicación fundamentalmente asimétrico, que permite al usuario estar localizable para el resto de los nodos de una red social o económica, pero a su vez limita su capacidad de originar actividad en dichas redes.”⁴

Lo anterior es importante pues el mismo estudio explica la importancia de la telefonía móvil en el crecimiento del país y en la reducción de la desigualdad social: “Los resultados obtenidos permiten concluir que en América Latina se confirma la existencia de una relación inversa entre difusión de telefonía móvil y pobreza: a mayor implantación de la telefonía móvil, menores niveles de pobreza. En este caso la pobreza se ha medido mediante un constructo multidimensional que se observa a través de dos indicadores de pobreza propiamente dichos y dos indicadores del grado de informalidad del mercado laboral. Los modelos para el mundo en desarrollo y para el mundo desarrollado, más sencillos a causa de la disponibilidad de datos, confirman el mismo resultado: la penetración de la telefonía móvil afecta de forma

⁴ Comunicación móvil y desarrollo económico y social en América Latina, Mireia Fernández-ardèvol, Hernán Galperin y Manuel Castells (directores), Ariel y Fundación Telefónica, 2001. http://www.fundacion.telefonica.com/en/arte_cultura/publicaciones/add_descargas?doc=Mobile%20Communications%20and%20Economic%20and%20Social%20Development%20in%20Latin%20America&pdf=media/publicaciones/comunicacion_movil_y_desarrollo.pdf&type=publicacion&code=97

significativa los niveles de pobreza, independientemente del indicador utilizado. En particular, la telefonía móvil reduce los niveles de pobreza a través del desarrollo socioeconómico, un constructo que tiene tres indicadores observables (PIB per cápita, IDH o índice de desarrollo humano, y el indicador de estabilidad institucional Rule of Law).”

La revista Política Digital en su edición 63 de fecha septiembre del 2011 incluye un artículo firmado por Luís Carlos Dalorme Prado, ex consejero del Consejo de Administrativo de la Defensa Económica del Brasil (similar a COFECO en México), donde afirma: *“Un teléfono celular [en Brasil] es muy barato comparado con los beneficios que genera a los usuarios. Es mucho más barato porque una proporción importante de los usuarios de telefonía móvil pueden acceder a través de la modalidad del prepago y utilizan el servicio principalmente para recibir llamadas; comparativamente, hacen menos llamadas que las que reciben. De hecho, cuando necesitan hacer una llamada la hacen por cobrar o utilizan un teléfono público”*.

La experiencia propia de Telefónica sirve como ejemplo en este tema, al ser el último entrante al mercado móvil en México, una gran parte de nuestros clientes se encuentra en los niveles socioeconómicos más bajos, lo que explica que Telefónica tenga el ARPU más bajo del mercado. De la misma manera, Telefónica ha comentado en diversos medios que una tercera parte de sus clientes genera muy poco tráfico de salida y más bien recibe llamadas de otros usuarios por lo que el impacto de la reducción drástica de las tarifas de interconexión ha tenido un impacto mayor que en otros operadores. Telefónica calcula que de eliminarse el esquema EQLLP se tendrían que dar de baja 30 millones de celulares y la penetración de telefonía móvil en México se reduciría al 60% siendo una de las más bajas del mundo.

Lo mismo pensamos que sucede para otros operadores ya que si analizamos el tráfico que los usuarios de Telefónica reciben de otros operadores vemos que el 40% de los usuarios que hacen llamadas a usuarios de Telefónica representan el 90% de todo el tráfico entrante de interconexión mientras que el 60% de los usuarios de otros operadores que hacen llamadas a usuarios de Telefónica sólo representan el 10% del tráfico entrante.⁵

IV. Preguntas y respuesta a la Consulta

1. ¿Considera adecuado que para modelar al operador hipotético eficiente se tome en cuenta un número limitado de operadores representativos que utilicen tecnologías modernas eficientes?

Si lo consideramos adecuado. Como lo establecimos en nuestra respuesta a la Consulta Pública de Cofetel con fecha del 1 de junio del 2102, el modelo se puede emplear para calcular los costos de varios tipos de operador representativo, mediante ajustes a los parámetros de entrada al modelo.

Propusimos también un análisis de sensibilidad al modelo de costos, siguiendo los pasos que se muestran en esta gráfica.

⁵ Análisis interno de Telefónica usando la base de datos de interconexión para distintos meses del año.

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).



Todos estos pasos tienen que ver con datos de entrada al modelo, o con la forma de emplear el modelo. Ninguno representa un cambio en la forma en la cual el modelo realiza sus cálculos. La motivación para cada paso es:

- No se puede asumir una dotación nacional de espectro del operador hipotético en la banda 850MHz porque sólo Telcel recibió una asignación de espectro en esta banda a nivel nacional y por tanto no es un supuesto representativo de los operadores existentes en México
- Las áreas de las celdas (en la versión del modelo ofrecida para consulta pública) eran demasiado grandes
- Los datos de entrada tienen que ajustarse por el costo de renovación del espectro
- IFT debería considerar una evolución de la cuota de mercado más realista, teniendo en cuenta las condiciones competitivas y la estructura del mercado de México
- Para simular diferencias regionales en la dotación de espectro, se puede ajustar y ejecutar el modelo nueve veces (una por región).

2. *¿Considera adecuado que para la definición de los operadores representativos, las variables relevantes en el caso de servicios de telecomunicaciones móviles sean usuarios, tráfico, disponibilidad de espectro y nivel de cobertura de las redes?*

Las variables más importantes de cualquier modelo de costos ascendentes son la capacidad para manejar la demanda de tráfico, la cobertura territorial y la calidad de servicio. Los modelos de costos ascendentes que diseñan una red eficiente para un operador hipotético reconocen que en el caso de las redes móviles **el dimensionamiento de la capacidad de red no se realiza con base en el número de usuarios sino del volumen de tráfico cursado**. En México existen diferencias significativas en el volumen de tráfico por usuario de cada red, por lo que dimensionar las redes con base en la participación de mercado medida exclusivamente con base en el número de usuarios, bajo el supuesto simplificador de que todos los usuarios son iguales, conlleva graves errores en la estimación del tráfico efectivamente cursado por la red cada operador. En consecuencia, para el caso de las redes móviles resulta más representativo y simple distinguir la participación de mercado con base en el volumen de tráfico, o alternativamente, considerar un volumen de tráfico por usuario diferente por cada operador. Además, puede asumirse una evolución progresiva de la cuota de mercado para alcanzar una escala de operación más eficiente que le permita subsistir en el mercado en el largo plazo.

Respecto a la cobertura territorial, si bien en el muy corto plazo pueden reconocerse diferencias en la **cobertura por operador**, también debe adoptarse el supuesto de que los operadores deberán alcanzar rápidamente una cobertura **similar a la del operador más grande** que les permita competir, ganar clientes y mantenerse en el mercado. Al respecto, conviene recordar que el modelo que usa el IFT se instrumentó

con un horizonte de tiempo de 50 años⁶ por lo que la cobertura de cada operador no debe ser la que actualmente tiene sino la que debe llegar a tener para ser competitivo en el mercado.

Para que el operador hipotético alcance la cobertura territorial necesaria para poder competir con éxito en el mercado es necesario reconocer las **diferencias en disponibilidad de espectro**, particularmente en las bandas de frecuencias por debajo de un GHz, como las bandas de 850 MHz y de 700 MHz, que reducen significativamente las necesidades de despliegue de infraestructura de sitios para alcanzar una misma cobertura.

3. *¿Considera que una segmentación de los operadores de telefonía móvil en tres grupos de operadores, un operador de alcance nacional que presta sus servicios en un área de cobertura similar a la del operador de mayor presencia en México; un operador de alcance nacional que presta sus servicios en un área de cobertura similar a la red del operador con segundo mayor tamaño, y un operador con un nivel de cobertura y escala de operación que sea similar a la de los operadores móviles de menor escala, permite obtener costos de interconexión representativos del mercado mexicano?*

Como lo comentamos en las preguntas 1 y 2, si bien el punto de partida puede y debe reconocer las enormes asimetrías entre operadores que prevalecen actualmente en el mercado mexicano, lo que se buscaría con la regulación es que en el tiempo los operadores converjan a una situación de equilibrio de largo plazo en un mercado en el que exista competencia efectiva, por lo que las coberturas territoriales de las redes deben llegar a ser similares a las del operador más grande, pues sería la única forma de ser competitivo en dichos mercados.

4. *¿Qué otras variables considera que deban ser tomadas en cuenta para modelar al operador hipotético eficiente que reflejen las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas?*

Es fundamental que el modelo capture las diferencias en el perfil de tráfico por usuario asociadas a la tipología de cada operador hipotético modelado. En el modelo de costos que fue sometido originalmente a consulta pública en 2012 se incluía un módulo de perfil de tráfico con algoritmos que determinaban el tráfico on-net como porcentaje del total de llamadas realizadas por los usuarios de la red en función de la participación mercado del operado modelado: a mayor participación de mercado mayor era el tráfico on-net como porcentaje del total de llamadas, y viceversa.

Sin embargo, en la Resolución P/IFT/EXT/291113/11 que estableció las variables relevantes del modelo de costos para el período 2012-2014, el IFT determinó arbitrariamente que el operador hipotético tendría una participación de mercado de 33% y “un perfil de tráfico por servicio igual al promedio del mercado basado en las estadísticas de tráfico de las cuales disponía la extinta Comisión al momento de la elaboración del modelo”. Posteriormente, al emitir la Resolución P/IFT/260314/17 en la que se determinó la tarifa de interconexión móvil que cobraría el Agente Económico Preponderante (AEP), el IFT utilizó su

⁶ *Concepto propuesto 23: Ambos modelos deben tener la misma serie de tiempo. El horizonte temporal debe ser al menos tan amplio como el periodo más largo de vida de los activos, por lo que se sugiere que los modelos se construyan incorporando un horizonte temporal de 50 años.* Enfoque Conceptual, Analysys Mason, mayo 2012

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

participación real de mercado de 70.1% y estableció que “la previsión del perfil de tráfico del concesionario representativo modelado se basará en el perfil de la media del mercado”.

Evidentemente, lo resuelto por el IFT para usar en ambos casos un perfil de tráfico del operador modelado igual al de la media del mercado, ignora la correlación existente entre el porcentaje de tráfico on-net y la cuota de mercado y es contrario a los algoritmos del modelo de costos de la consulta pública de 2012. Tan es así que en el “modelo de mercado” que acompaña la resolución que determina las tarifas del AEP se modifica sustancialmente el módulo original de perfil de tráfico; por su parte, los modelos utilizados para resolver tarifas de interconexión correspondientes al período 2012-2014 nunca fueron publicados ni entregados a las partes.

Por otra parte, el Documento de Consulta Pública no contiene referencia alguna respecto de metodologías de contabilidad analítica que permitan conocer los costos reales por servicio en los que incurren las empresas concesionarias y que permitan mejorar las especificaciones del modelo de costos. En esas condiciones, la Comisión no dispone de ninguna otra referencia a la hora de establecer las tarifas de terminación móvil y se limitaría a los resultados que arroje un modelo puramente hipotético.

Esta omisión es contraria a la Recomendación UIT-D3 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, “Políticas en materia de tarificación y métodos de determinación de los costes” que expresamente recomienda a los poderes públicos y administraciones implantar un sistema de contabilidad analítica entre los operadores que permita asignar costos por servicio, para permitir una tarificación orientada a costos

El Documento de Consulta Pública tampoco contiene criterios que definan la forma en que las tarifas deberán ajustarse hacia el nivel calculado de costos. En particular, no establece lineamientos para definir una trayectoria de ajuste gradual (glide path) de las tarifas hacia su referencia de costos.

Con ello se hace caso omiso a la Recomendación UIT-D 16 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, “Reequilibrado de Tarifas y Orientación a Costos”, que expresamente señala “que el restablecimiento del equilibrio de tarificación se haga de manera gradual y se llegue a una orientación de las tarifas a los costos”

5. *¿Considera adecuado que para modelar al operador hipotético eficiente se tome en cuenta un número limitado de operadores representativos que utilicen tecnologías modernas eficientes?*

De acuerdo

6. *¿Considera adecuado que para la definición de los operadores representativos, las variables relevantes en el caso de servicios de telecomunicaciones fijos sean usuarios, tráfico y presencia a nivel geográfico de los concesionarios en México, reflejada en las principales ciudades, localidades o poblaciones que atiende, así como en la cantidad de ellas en las que tiene presencia?*

Además de lo comentado en la pregunta 2, en la prestación de servicios fijos se debe tomar en cuenta que los servicios pueden ser prestados con infraestructura fija cableada o con infraestructura inalámbrica. Ambas tecnologías tienen distintas economías de costos siendo que la primera tiene altos costos fijos asociados a la conexión individual de cada domicilio de los usuarios y pocos costos sensibles al tráfico

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

cursado por esas conexiones, mientras que la segunda tiene costos relativamente más reducidos para dar cobertura de señal a los usuarios pero es muy sensible a la cantidad de tráfico que se curse.

7. ***¿Considera que una segmentación de los operadores de telefonía local fija en cuatro grupos de operadores, un operador de alcance nacional, un operador de alcance interestatal que opera en ciudades grandes y medianas, un operador de alcance interestatal que opera en ciudades grandes, medianas y pequeñas, y un operador situado en localidades o poblaciones de menor tamaño, permite obtener costos de interconexión representativos del mercado mexicano?***

La diferenciación que propone el IFT se centra en las facilidades de red de transporte que tenga el operador más que en las facilidades del operador en una determinada ciudad. En nuestra experiencia los costos por transporte inter urbano son un pequeño porcentaje del total de los costos siendo la mayor parte el costo del enlace local, sea este alámbrico o inalámbrico.

8. ***¿Qué otras variables considera que deban ser tomadas en cuenta para modelar al operador hipotético eficiente que reflejen las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas?***

Igual que la pregunta anterior

9. ***¿Considera adecuado que las redes modeladas sean capaces de proporcionar todos los servicios que brindan los operadores en México mediante el uso de tecnologías modernas eficientes?***

Esta pregunta puede ser engañosa. Con el espectro que los operadores tienen actualmente se verán constreñidos en el corto plazo para prestar todos los servicios posibles mediante uso de tecnologías modernas.

Por ejemplo, para prestar servicios de LTE los concesionarios necesitaran más espectro y más radiobases en el futuro cercano, por lo que incluir este servicio en el modelo de costos actual no sería representativo de los costos asociados a los servicios de telefonía.

10. ***¿Considera adecuado migrar hacia un esquema de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros para la determinación de las tarifas de interconexión?***

Definitivamente no. La metodología CILP puro no reconoce las asimetrías más importantes que prevalecen entre las redes existentes en México por lo que no es congruente con el régimen de regulación asimétrica que ordena la Constitución y el artículo 131 de la LFTyR (en la respuesta a la pregunta 12 se desarrolla este argumento de manera detallada).

La utilización de la metodología de CITLP es más recomendada para el momento en que se está llevando en México, en el propio Documento de Consulta Pública hay un argumento que considera la utilización de la metodología de CITLP:

“Ahora bien, cabe señalar que en los países en los que se ha migrado a un modelo de costos puros las asimetrías entre operadores no son tan marcada como en México, en algunos casos incluso, primero pasaron por un periodo de CITLP.”

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser considerada como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

La aplicación de una metodología CITLP permite que los operadores puedan considerar además de los costes directamente asignados, los costes comunes y compartidos en la provisión del servicio. Eso mantiene una mayor realidad en la definición de los costes de las empresas.

En cualquier escenario que el IFT elija (CITLP o CILP puro), debe llevar en cuenta la aplicación gradual de las reducciones (glide paths) junto con las análisis de impactos regulatorios para las reducciones.

Adicionalmente, los beneficios esperados de la adopción de CILP puros, en términos de fortalecer la posición competitiva de los pequeños operadores frente al operador de mayor tamaño como consecuencia de la disminución de las tarifas de interconexión, ya se pueden alcanzar con las disposiciones vigentes actualmente que impiden que el AEP pueda cobrar por la terminación de llamadas en su red o discriminar tarifas contra el tráfico dirigido hacia otras redes y en favor su tráfico intra-red.

Además, en las condiciones vigentes en México, el principal beneficiario de la introducción de CILP puro sería el AEP puesto que obtendría grandes ahorros al reducirse significativamente el grado de asimetría en las tarifas de interconexión que actualmente existe. En el otro extremo, los principales afectados serían los operadores móviles que compiten con el AEP porque se reducirían sus ingresos por terminación de llamadas y sus márgenes de operación.

11. En caso afirmativo, ¿en qué tiempo considera que debería darse esta migración de esquemas y cómo?

Si bien la respuesta a la pregunta anterior es de una rotunda negativa, cabe aclarar que en el largo plazo las diferencias entre estos esquemas deberían volverse poco significativos. Por una parte, es de esperarse que en los próximos años continúe la actual tendencia a la baja de los CITPLP y de las tarifas de terminación de llamadas de voz, conforme se introducen nuevas tecnologías y un mayor porcentaje de la recuperación de los costos de la red se realiza a través de los servicios de banda ancha. Por otra parte, los avances esperados en el proceso de maduración de la competencia derivados de las reformas tenderían a reducir las asimetrías existentes.

12. ¿Considera adecuado que se realice una migración a una metodología de costos incrementales puros en el contexto de las asimetrías naturales de las redes a que se refiere el artículo 131 de la LFTR?

Definitivamente no sería adecuado migrar a una metodología de costos incrementales puros en el caso de México. Más aún, la introducción de una metodología de CILP puros para la determinación es contraria a los principios y disposiciones en materia de regulación asimétrica que establece el Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, la LFTyR, así como las disposiciones específicas de su artículo 131.

En efecto, el artículo Octavo Transitoria del Decreto de reformas constitucionales en materia de telecomunicaciones y radiodifusión establece que el IFT “*impondrá las medidas necesarias para evitar que se afecte la competencia y la libre concurrencia*” y que dichas medidas incluirán la “*regulación asimétrica en tarifas e infraestructuras de red*”. Por su parte, la exposición de motivos de la iniciativa de Decreto de la LFTyR señala que “*mientras exista una considerable asimetría entre el concesionario principal y los concesionarios menores, conviene adoptar un régimen de transición también asimétrico,*

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

que trate de manera desigual a los desiguales, y promover así condiciones de mayor competencia... las tarifas de terminación de tráfico serán asimétricas en concordancia con los términos generales que prevé la Constitución para emparejar las condiciones de competencia”.

Y el artículo 131 de la Ley, en el párrafo segundo y sus incisos a) y b), establece la forma del régimen de asimetría y los criterios que deberá seguir el IFT para la determinación de las tarifas de interconexión de la siguiente manera:

“Durante el tiempo en que exista un agente económico preponderante en el sector de las telecomunicaciones o un agente económico que cuente directamente o indirectamente con una participación nacional mayor al cincuenta por ciento en el sector de las telecomunicaciones, medido este porcentaje ya sea por el número de usuarios, suscriptores, por el tráfico en sus redes o por la capacidad utilizada de las mismas de acuerdo con los datos con que disponga el Instituto, las tarifas de terminación de tráfico fijo y móvil, incluyendo llamadas y mensajes cortos, serán asimétricas conforme a lo siguiente:

- a) Los agentes a los que se refiere el párrafo anterior, no cobrarán a los demás concesionarios por el tráfico que termine en su red, y
- b) Para el tráfico que termine en la red de los demás concesionarios, la tarifa de interconexión será negociada libremente.

El Instituto resolverá cualquier disputa respecto de las tarifas, términos y/o condiciones de los convenios de interconexión a que se refiere el inciso b) de este artículo, con base en la metodología de costos que determine, tomando en cuenta las asimetrías naturales de las redes a ser interconectadas, la participación de mercado o cualquier otro factor, fijando las tarifas, términos y/o condiciones en consecuencia.

Las tarifas que determine el Instituto con base en dicha metodología deberán ser transparentes, razonables y, en su caso, asimétricas, considerando la participación de mercado, los horarios de congestamiento de red, el volumen de tráfico u otras que determine el Instituto.

Las tarifas deberán ser lo suficientemente desagregadas para que el concesionario que se interconecte no necesite pagar por componentes o recursos de la red que no se requieran para que el servicio sea suministrado.

El Instituto, previo a determinar que un agente económico preponderante ya no cuenta con dicho carácter o dejó de tener la participación a la que se refiere el párrafo segundo de este artículo, deberá determinar si dicho agente cuenta con poder sustancial en el mercado relevante de terminación de llamadas y mensajes cortos. En caso que el agente cuente con poder sustancial en el mercado referido, el Instituto resolverá si éste continúa en el régimen asimétrico establecido en el inciso a) del párrafo segundo de este artículo o bien, si le fija una tarifa asimétrica conforme a la metodología prevista en los párrafos segundo, tercero y cuarto del inciso b) de este artículo.”

Las disposiciones enlistadas dejan en claro la importancia fundamental que tiene el reconocimiento de las asimetrías entre redes para la implementación del régimen de regulación asimétrica aplicable al AEP. Sin embargo, la metodología de CILP puros descrita en el Documento de la Consulta Pública no está diseñada para reconocer estas asimetrías y emparejar las condiciones de competencia entre los operadores. Así por ejemplo, con la metodología de CILP puro “no se consideran...en el caso de las redes móviles los costos...de construir y operar una red de telecomunicaciones con un nivel mínimo de cobertura y capacidad para poder ofrecer servicios minoristas a los suscriptores ni se considera el costo del espectro radioeléctrico utilizado para la provisión de cobertura y capacidad en los servicios minoristas”.

Cabe destacar que estos costos no reconocidos son precisamente los más relevantes para un operador eficiente que se incorpora al mercado y despliega una red de con la cobertura y calidad necesarias para poder competir en el mercado frente al operador más grande, pero que todavía no cuenta con la participación de mercado suficiente para alcanzar la escala de operación necesaria para lograr el nivel de

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

utilización más eficiente de su capacidad instalada. Por lo tanto, *“en la medida en la que la red de cobertura tenga capacidad ociosa, los volúmenes adicionales de tráfico no demandarán elementos adicionales de red y en consecuencia tendrán un costo incremental cercano a cero”*

En contraste, *“cuando la capacidad instalada ya no sea suficiente, los mayores volúmenes de tráfico requerirán nuevos elementos de red, lo que implicará nuevas inversiones, con lo que el costo incremental de estos minutos adicionales será mayor”*. Este es el caso del AEP, que al acaparar la mayor parte del mercado, alcanza niveles de saturación de su red y requiere expandir su capacidad por lo que recibiría una tarifa de interconexión más alta. Evidentemente esta situación es contraria al precepto constitucional que ordena imponer una regulación asimétrica que promueva el proceso de competencia y libre concurrencia.

El Documento de la Consulta Pública describe este problema y llega a la conclusión de que *“la aplicación de una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros en un contexto de asimetría podría llevar a una situación en la que un operador de menor tamaño tenga un costo de interconexión por terminación, menor al de un operador de mayor tamaño”*; y además reconoce que *“en los países en los que se ha migrado a un modelo de costos puros las asimetrías entre operadores no son tan marcada como en México, en algunos casos incluso, primero pasaron primero por un periodo de CITPLP”*. Sin embargo, el Documento no alcanza a llegar a una conclusión que parecería evidente: la adopción de un esquema de CILP puros no es congruente con las enormes asimetrías que prevalecen en el mercado mexicano y no cumple con las exigencias de la Ley para adoptar un régimen transitorio de regulación asimétrica, en tanto exista un agente económico preponderante o, en su caso, un agente económico con poder sustancial en el mercado relevante.

Cabe destacar que la Recomendación del Consejo Europeo de 2009, por la que se introdujo esta metodología en el ámbito de las telecomunicaciones, recomienda también la transición gradual hacia una tarifa de terminación única e igual para todos los operadores, la cual resulta relativamente razonable si se considera la maduración alcanzada por el proceso de competencia en la Unión Europea, donde la participación de mercado promedio de los operadores más grandes de cada país es de 36% y la del segundo operador es de 31%.

13. ¿Considera que la migración a una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros permitiría establecer condiciones más equitativas de competencia y ofrecer menores precios al usuario para llamadas terminadas en redes móviles?

La adopción de una metodología de CILP puro NO permitiría establecer condiciones más equitativas de competencia en el mercado de servicios móviles en México, por el contrario implicaría un deterioro relativo en la posición competitiva de los operadores móviles que compiten frente al AEP. En efecto, el régimen de regulación asimétrica establecido por el artículo 131 de la LFTyR busca igualar las condiciones de competencia en el mercado y establece que el AEP no cobrará por la terminación de llamadas en su red, mientras que el resto de los concesionarios cobrará la tarifa de terminación que determine el instituto con base en una metodología de costos. La metodología actual de CITPLP considera que la tarifa de interconexión debe contribuir a la recuperación de los costos comunes y compartidos de ofrecer el servicio mientras que la metodología de CILP puro elimina ese concepto. En tales condiciones, resulta evidente que la migración hacia una metodología de CILP puro fortalece la posición del AEP ya que los cargos que pagaría por la terminación de llamadas en otras redes se reducen significativamente y sus ingresos no se

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

afectan; en contraste, los ingresos del resto de los concesionarios de servicios móviles se reducirían como consecuencia de los menores cargos cobrados por la terminación de llamadas en sus redes.

En los últimos cuatro años los concesionarios de servicios móviles que compiten frente al AEP han acumulado pérdidas y su posición financiera se ha deteriorado sustancialmente, lo que ha mermado su capacidad para invertir, crecer y competir con mayor agresividad en el mercado. La reciente introducción del régimen de interconexión asimétrica frente al AEP ha permitido empezar a revertir esta tendencia, sin embargo, la pérdida de ingresos de interconexión que ocasionaría la introducción de una metodología de CILP puro podría interrumpir este incipiente proceso.

14. ¿Considera que existen elementos adicionales que deba tomar en cuenta el Instituto al valorar la transición hacia un esquema de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros?

Si, de hecho el Documento de Consulta Pública no analiza los principales temas que deben valorarse para determinar el impacto sobre el bienestar social, la competencia y el desarrollo del sector, de adoptar una metodología de CILP puro en el contexto actual del mercado en México. Es necesario que el IFT analice a fondo, conjuntamente con la industria y expertos, al menos cada uno de los temas que se desarrollan someramente a continuación:

Efectos potenciales sobre los precios al consumidor:

El Documento de la Consulta Pública no analiza este tema para el mercado mexicano, tan solo se limita a señalar que “*menores tarifas de interconexión promueven una estructura tarifaria más eficiente con menores precios que incentivan el crecimiento de la demanda del servicio*” (p.25) y a citar someramente los resultados de tres estudios que acreditan una correlación positiva en el largo plazo entre las tarifas de interconexión y la tarifas minoristas. Al respecto, cabe destacar que durante los últimos 15 años los precios de la telefonía móvil han mostrado una tendencia constante a la baja como consecuencia de diversos factores que apuntan en esa dirección, entre los que destacan: la continua adopción de tecnologías cada vez más eficientes, el significativo crecimiento en la penetración del servicio y el volumen de tráfico, el desarrollo de mayor competencia, y más recientemente, la introducción y acelerado crecimiento de servicios de banda ancha, que contribuyen cada vez en mayor proporción a la recuperación de los costos de las redes móviles. Asimismo, a lo largo de este período un creciente número de países han adoptado políticas de tarifas de interconexión con base en costos que reconocen los efectos de los factores descritos y han provocado una continua disminución en los niveles de los cargos de terminación móvil, mediante esquemas de ajuste gradual (glide path). En tales circunstancias resulta razonable que diversos estudios encuentren una correlación positiva entre las disminuciones en las tarifas de interconexión y los precios minoristas de los servicios móviles de voz.

Sin embargo, esta correlación no existe en el corto plazo y menos aun cuando se introduce un cambio abrupto para reducir la tarifa de interconexión a niveles por debajo de costos, tal y como se propone con la adopción del CILP puro. En situaciones de este tipo se presenta el llamado efecto “cama de agua” que consiste en el incremento de otros cargos aplicables al servicio móvil para compensar por la pérdida de ingresos asociada a la disminución de las tarifas de interconexión. Al respecto, cabe señalar que en la prestación de los servicios móviles resulta muy común la utilización de tarifas en dos partes: un componente fijo que se corresponde con una suscripción, renta y/o acceso a una bolsa e llamadas; y un componente variable que consiste principalmente en cargos por minuto de llamada. Las disminuciones en

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

la tarifa de interconexión tienden a reflejarse en una disminución de los cargos variables como consecuencia del menor costo de las llamadas off-net, pero también ocasionan un incremento de los cargos fijos para recuperar directamente del usuario los costos por la recepción y entrega de llamadas provenientes de otras redes.

El efecto “cama de agua” ha sido reconocido por diversos estudios, incluyendo el de Growitsch, Marcus y Wernick al que hace referencia el Documento de Consulta Pública para señalar la correlación positiva entre las tarifas de interconexión y las minoristas. Este estudio también identifica la relación inversa que existe entre las disminuciones en la tarifa de interconexión y los incrementos en el componente fijo de los cargos por el servicio móvil, sin embargo el Documento de Consulta Pública no los menciona ni entra al análisis de este tema. Más aun, el propio Documento de Consulta Pública reconoce en varias secciones que con la introducción del CILP puro la tarifa de interconexión no contribuirá a la recuperación de los costos de la red de cobertura, el espectro y otros elementos de red utilizados para la prestación del servicio de terminación de llamadas por los que esos costos deberán ser recuperados por los operadores en el mercado minorista, i.e., con los cargos que aplican a sus clientes. Resulta claro entonces que la introducción del CILP puro tendría un impacto sobre las tarifas que pagan los usuarios, pero el Documento de Consulta Pública tampoco entra al análisis de este tema.

No obstante lo anterior, el Documento de Consulta Pública arriba a la conclusión de que *“el transitar hacia una metodología de Costos Incrementales de Largo Plazo Puros puede establecer las condiciones para una reducción en las tarifas finales minoristas, incrementando el consumo de llamadas y con ello el bienestar de los usuarios de servicios de telecomunicaciones”* Sin embargo, no se identifica el mecanismo de transmisión que permitiría traducir las reducciones de la tarifa de interconexión en menores tarifas del servicio móvil. En teoría, las reducciones en la tarifa de interconexión reducirían el costo de las llamadas off-net lo que permitiría a los operadores pequeños adoptar estrategias comerciales más agresivas, reduciendo sus tarifas por llamadas hacia la red del operador más grande para ganar mercado. Sin embargo, este mecanismo de transmisión no aplica para el caso de México puesto que la LFTyR dispuso que el AEP no cobrara la terminación de llamadas en su red. De hecho, la reducción en la tarifa de interconexión solo aplicaría para los operadores que compiten contra el AEP lo que ocasionaría una disminución en sus márgenes de operación y reduciría su capacidad para crecer y competir con mayor agresividad frente al AEP.

El efecto “cama de agua”, la penetración de los servicios móviles y el bienestar de los usuarios más vulnerables

Una vez establecida la necesidad valorar con mayor detalle la factibilidad de posibles disminuciones en las tarifas minoristas, es necesario también analizar más a fondo los posibles riesgos asociados a la adopción del CILP puro sobre la penetración del servicio y el bienestar de los usuarios, en particular de los grupos más vulnerables de la población.

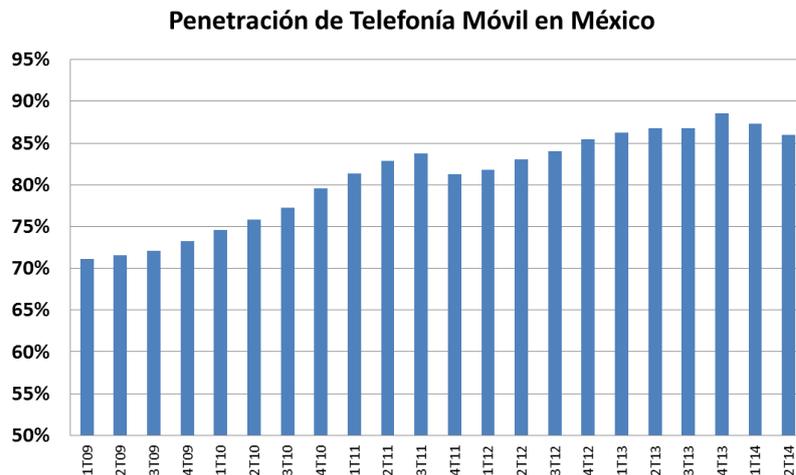
Un estudio llevado a cabo por Frontier Economics en el año 2008⁷ cuantificó el impacto sobre los consumidores asociado a una bajada drástica de los cargos de terminación en una serie de países europeos. Este ejercicio se llevó a cabo basándose en un modelo en que los operadores compiten por su cuota minorista fijando precios que maximizan el valor que los consumidores obtienen por el uso de la telefonía

⁷ Frontier Economics: “Assessing the impact of lowering mobile termination rates” July 2008

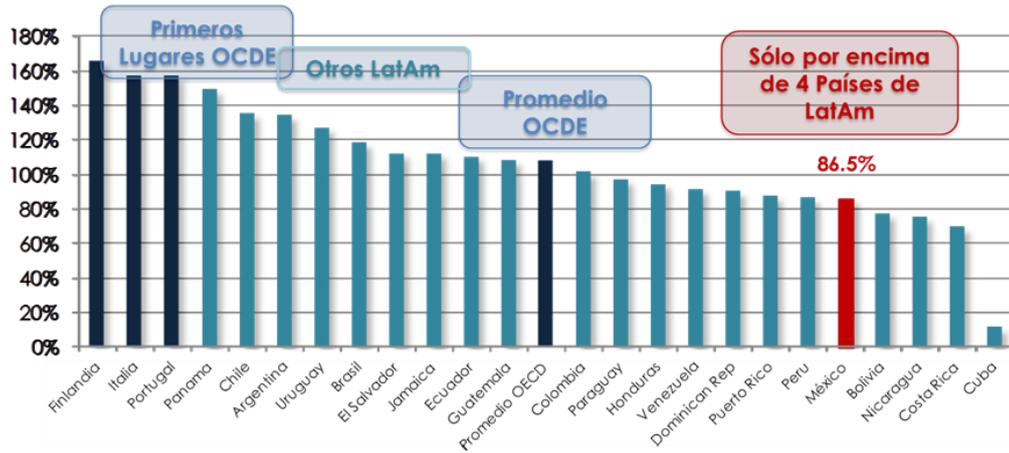
Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

móvil bajo un sistema de tipo “el que llama paga”. El estudio encontró que las disminuciones en las tarifas de interconexión aumentó el tráfico total pero como consecuencia de la disminución en las tarifas minoristas aplicables a los usuarios de mayor consumo, pero afectó adversamente las condiciones ofertadas a los usuarios de menor consumo lo que redujo la penetración y el bienestar. La pérdida en el bienestar del consumidor asociada a una reducción de las tarifas de terminación a 2 céntimos de euro se estima en un 11% en los países de Europa Occidental (WE) y un 10% en los países del Centro y Este de Europa (CEE). Dichas pérdidas se deben a una caída en las tasa de penetración (9% en cada área), asociada a un aumento en las tarifas de suscripción para poder compensar la caída de ingresos de las llamadas (efecto cama de agua).

En el caso de México, las abruptas disminuciones en la tarifa de interconexión que se hicieron efectivas de manera generalizada durante 2011, tuvieron como consecuencia que el mercado móvil se ha ralentizado, al tiempo que se revirtió la tendencia del avance de la competencia hacia una mayor concentración. De acuerdo a los últimos reportes de las empresas, la penetración de telefonía móvil en México se ha estancado y su penetración en el segundo trimestre del 2014 es apenas mayor que aquella del tercer trimestre del 2011 donde se empezaron a ver los efectos negativos de las disminuciones drásticas en tarifas de interconexión.



Esta situación ha ocasionado que la penetración al día de hoy de la telefonía móvil en el mercado mexicano sea sumamente baja y se compare desfavorablemente frente a otros países, tanto de la OECD como de latinoamérica. Cabe destacar que en 2010 la penetración del servicio móvil en México era ligeramente superior a la de Brasil, sin embargo en la actualidad muestra un serio rezago como puede apreciarse en la siguiente gráfica.



De acuerdo al estudio de Cofetel “*La evolución de los precios de la telefonía móvil en México*”⁸ a partir de la reducción drástica en tarifas de interconexión, “los operadores móviles comenzaron un proceso de diferenciación de tarifas en función del consumo del usuario, el cual ha venido acompañada con una reducción en las tarifas por minuto de prepago para prácticamente todos los niveles de consumo. No obstante, esta disminución no ha sido simétrica; pues mientras que para recargas mayores a \$200 la tarifa por minuto ha disminuido aproximadamente 71%, la tasa de reducción promedio para niveles de consumo de entre \$100 y \$150 es de 23% y significativamente menor (15%) para recargas por debajo de los \$50, a excepción de Iusacell que para recargas de \$30 o menos ha incrementado su tarifa 82%; es decir, dicha disminución tarifaria ha beneficiado más a los usuarios que más consumen. Lo anterior sugiere que los operadores han implementado una estrategia comercial basada en incrementar el consumo promedio ofreciendo menores tarifas para mayores recargas; aunque la eficiencia de esta estrategia depende de la elasticidad precio de la demanda. Lo anterior es relevante ya que si consideramos que la mitad de los usuarios de prepago recargan \$50 o menos, y que el 80% recargan menos de \$1007, la mayor parte de los usuarios pagan casi las mismas tarifas desde hace 5 años. En otras palabras, de un universo total de 84 millones de suscripciones móviles de prepago, la disminución de tarifas ha beneficiado únicamente a cerca de 17 millones de usuarios.”

De lo anterior se desprende que el efecto de reducción en las tarifas de interconexión no necesariamente resulta en una reducción en las tarifas a los usuarios finales, mucho menos a los usuarios de menores recursos. No obstante el mismo estudio establece que “al revisar las ofertas de los operadores es posible notar que Telefónica tiene los precios por minuto más bajos en los tramos de consumo menor (recargas de \$30), mientras que Telcel resulta tener los precios menos competitivos en los segmentos de menores ingresos”.

Por lo que respecta a la evolución de los precios de la telefonía fija, existen operadores fijos que no han reducido sus tarifas desde el 2011 donde las tarifas de interconexión eran más del triple de lo que ha definido el IFT a últimas fechas, como en el caso de Axtel que cobra la llamada a celulares locales en

⁸ La evolución de los precios de la telefonía móvil en México”, Daniel Frías Barragán, y Daniel Ríos Villa, Comisión Federal de Telecomunicaciones, 31 de enero del 2013

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

\$1.79 y las llamadas a celulares nacionales en \$3.08. Por lo anterior se puede concluir que no existe una relación entre las tarifas de interconexión y las tarifas que los operadores fijos ofrecen a su clientes finales.

[VER TÉRMINOS Y CONDICIONES](#)

¿QUÉ INCLUYEN LOS PLANES DE AXTEL TELEFONÍA PARA TU HOGAR?



TARIFAS

Destino	Tarifa por minuto llamada
Llamada local adicional	\$1.77
Minuto a celular local (044)	\$1.79
Minuto a celular nacional (045)	\$3.08
LD nacional	\$1.19

Haciendo un cálculo de la retención que en los últimos años han realizado algunos operadores fijos por cada llamada que realizan a un móvil nos podemos dar cuenta que la caída en tarifas de interconexión sólo se ha traducido en un traspaso de márgenes de operadores móvil a algunos operadores fijos. La retención es la porción de ingresos que quedan para el operador fijo (cargos por facturación y cobranza y costo de la llamada desde un teléfono fijo) cuando un usuario de teléfono fijo realiza una llamada a un teléfono móvil.

Análisis de Impacto Regulatorio

Otro punto importante se refiere a la importancia crucial de un análisis de impacto regulatorio en el momento oportuno la fijación de tarifas y valores de referencia. La implementación de modelos de costos puede seguir diferentes estrategias de reacción ante el ritmo y la intensidad de la caída de los valores, y la definición de valores requerirá un análisis de sus impactos y beneficios.

Esto, en nuestra opinión, significa que, en cada etapa de establecimiento de nuevas tarifas o valores de referencia, debe haber un análisis de impacto regulatorio y que este estudio, junto con los modelos de costos utilizados, debe colocarse en Consulta Pública para que la sociedad pueda manifestarse. La importancia del análisis de impacto, transparencia y rendición de cuentas vienen ganando importancia en la teoría económica (siendo objeto de varios autores importantes) y en las conductas de las agencias reguladoras.

Por lo tanto, es recomendable que la determinación de valores/tasas de referencia necesariamente debe ser precedida de un análisis de los impactos y beneficios y de una consulta pública.

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser considerada como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

Finalmente, pedimos incluir en la presente consulta los comentarios que hicimos con respecto a los lineamientos que la extinta Cofetel determinó en el 2011, mismos que se pueden encontrar en la página de COFEMER⁹ y para los que en su mayoría no se recibió respuesta alguna.

15. ¿Se debe considerar otro modelo de costos y cuáles serían las ventajas frente al de costos puros?

La metodología CITPLP que actualmente está contemplada en los lineamientos resulta más apropiada para un mercado como el mexicano y es capaz de capturar las asimetrías existentes entre las redes como lo establece el marco legal vigente. Además, *“es una metodología para calcular los costos de interconexión que permite no sólo la recuperación de los costos fijos y variables atribuibles al servicio en cuestión, sino también los costos en activos fijos necesarios para su provisión. Es así que el CILP permite determinar tarifas que mantienen los incentivos de los operadores a invertir, a la vez que promueve una sana competencia al evitar incorporar a la tarifa de interconexión costos que no fueron contraídos de manera eficiente por los operadores o que no son causados por la prestación del servicio”*. En contraste, el CILP puro no incluye la recuperación de costos fijos ni de costos comunes y podría resultar apropiado solo para mercados en los que el proceso de competencia está más maduro y la adopción de servicios de banda ancha está más avanzada (para contribuir a la recuperación de costos comunes), sin embargo, su adopción en un país como México no es aconsejable y no permitiría capturar las asimetrías entre redes como lo ordena la Ley.

Además, debe contemplarse también un abordaje Top-Down, que no pasa por las mismas etapas de un enfoque Bottom-up. Los resultados de cada uno de los enfoques se distinguen, puesto que el Top-Down es un modelo de operador real, mientras que el Bottom-up asume que la empresa ofrece los niveles máximos de eficiencia.

Guardado estas diferencias, señalamos que los resultados finales de cada uno de los dos enfoques deben reconciliarse. Esta comparación es necesaria para asegurar que el modelo de Bottom-up ha demostrado resultados factibles y aplicables.

Vale la pena señalar que, por no empezar de una base real para su construcción, el modelo Bottom-up puede, involuntariamente, no considerar algunos costos operativos necesarios para el mantenimiento y buen funcionamiento de las redes. En este sentido, la comparación con el modelo Top-Down también es útil, ya que proporciona una especie de check-list con respecto a los costos de operación que deben incorporar el modelo.

16. ¿Considera que existen otros parámetros que deben ser considerados en los presentes lineamientos, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 131 de la LFTR?

Cabe destacar que la consulta pública no detalla específicamente qué insumos se aplican, presentando sólo las características que serán consideradas para la construcción de la empresa hipotética existente, por lo tanto, es un documento teórico. Es importante que la definición de insumos sea definidos conjuntamente con los operadores, creando así un modelo transparente, coherente y público.

⁹ http://207.248.177.30/expediente/v99/_B001005376.pdf

Las respuestas y opiniones de Telefónica México contenidas en el presente documento son meras sugerencias en respuesta a la consulta pública del IFT y, por tanto, en ningún caso podrán ser consideradas como una renuncia por parte de Telefónica a cualquier derecho, acción o reclamación de cualquier clase, pasada, presente o futura; ni representa a ningún efecto, en relación con el IFT o cualquier tercero, el consentimiento, expreso o tácito, total o parcial, al contenido de la consulta pública o este documento (incluido, a título enunciativo pero no limitativo, un nivel de tarifa de terminación móvil determinado para ningún año o la utilización de un modelo de costos ni, en su caso, un modelo de costos en particular).

Para que el operador hipotético existente pueda reflejar la realidad del mercado, debe tomarse en consideración todas las obligaciones de cobertura de la red, así como obligaciones reglamentarias.

Por lo tanto, para una mejor evaluación del modelo existente de la empresa hipotética requiere el detalle de los insumos que se aplicaran en el modelo y una mayor interacción con los operadores.

17. ¿Tiene comentarios adicionales respecto a cualquiera de los Lineamientos citados?

El sector de las telecomunicaciones es un sector fuertemente dependiente de soluciones tecnológicas, siendo que la sustitución entre tecnologías es frecuente. Este reemplazo de una tecnología obsoleta por otra, recientemente desarrollada, implica un período de coexistencia entre ambas. Este período de transición puede generar ineficiencias para la empresa.

Sin embargo, no es razonable suponer que esta ineficiencia puede ser eliminada. Especialmente cuando la extinción de una tecnología tenga barreras regulatorias, como la obligación de continuidad del servicio o como en el caso de las redes 3G y 4G que deben ser mantenidas por un largo plazo de tiempo.

18. Considera que han aparecido nuevos elementos en México que deben tomarse en cuenta, para actualizar alguna de las características de los lineamientos citados.

CONSIDERACIONES ADICIONALES:

Como es del conocimiento de esa autoridad, la Suprema Corte de la Nación ha señalado que es correcta la inclusión de la externalidad de la red en la determinación de la tarifa de terminación móvil, situación que necesariamente debe valorarse por el Instituto para la determinación de tarifas de interconexión. La externalidad debe ser considerada por el IFT como una forma de recuperar parte de los costos en los que incurren los operadores para desarrollar y mantener sus redes de distribución y atención a clientes en sectores poco rentables que son básicamente receptores de tráfico, de lo contrario, se producen deficiencias en los modelos de costos utilizados para la determinación de las tarifas de interconexión. Lo anterior, en virtud de que la externalidad tiene un propósito determinado, casuístico y temporal, hasta en tanto el mercado no alcance un grado de madurez y competitividad, lo que aún no se ha logrado en México.

Aunado a lo anterior, uno de los aspectos más relevantes de lo determinado por la Suprema Corte de la Nación fue el reconocimiento de la innegable diferencia del tamaño y características de la red de Telcel y los demás operadores, precisando la determinación de tarifas asimétricas respecto de este operador y los demás prestadores de servicios de telefonía móvil, situación que ha sido reconocida por el artículo 28 Constitucional como el principio de asimetría tarifaria y por la por LFTR en los artículos 131 párrafo segundo incisos a) y b) y 262.

Adicionalmente, de conformidad con los artículos 2, 124 fracción II y V, 131 párrafo segundo inciso a) y b), 262 y 278 de la LFTR, en relación con el artículo 28 Constitucional vigente, de una interpretación armónica de dichos preceptos se observa que el IFT debe fomentar, en todo momento, la competencia efectiva, misma que se debe entender como el equilibrio que debe

proporcionarse al mercado para que los diversos agentes económicos puedan competir, es decir, la competencia efectiva se traduce en una regulación eficaz por parte de la autoridad administrativa para establecer un entorno competitivo entre los operadores del mercado.

En razón de lo anterior, el Instituto no puede, bajo ninguna circunstancia determinar tarifas de interconexión a los demás operadores contraviniendo las disposiciones constitucionales y, mucho menos, a la política de asimetría tarifaria respecto el agente económico preponderante, la cual deriva no solamente de lo dispuesto por el artículo 28 Constitucional y la LFTR, sino también por lo dispuesto en el artículo Octavo Transitorio del Decreto de reforma en materia de telecomunicaciones.